

Wahlkreisreform in UK: die Neuvermessung des Mehrheitswahlrechts

 verfassungsblog.de/wahlkreisreform-in-uk-die-neuvermessung-des-mehrheitswahlrechts/

Filip Bubenheimer Do 17 Nov 2016

Do 17 Nov
2016

Wenn Nazar Lodhi und Alistair Stewart von Chalvey nach Windsor fahren möchten, haben sie es nicht weit. Mit dem Fahrrad sind es keine zehn Minuten – unter der Autobahn M4 durch, über einen Seitenarm der Themse, schon steht man vor dem Golfplatz des Internats Eton. Ganz in der Nähe, in Schloss Windsor, verbringt die Queen ihre Wochenenden, und ein paar Meilen südlich, auf der Rennbahn in Ascot, setzt sie womöglich auch mal das ein oder andere Pfund auf ein Pferd. Eine feine Gegend.

Lodhi und Stewart kann das feine Windsor gestohlen bleiben – zumindest politisch. Sie wollen verhindern, dass Chalvey, ein von Einwanderern geprägtes Viertel des Städtchens Slough im Westen von London, ab der nächsten Unterhauswahl dem Wahlkreis Windsor zugeschlagen wird. „Nach Slough haben die Leute in Windsor früher ihre Wäsche gebracht“, sagt Stewart.

Zusammen mit David Knibbs, einem älteren Herrn, der sich selbst einen „interessierten Bürger“ nennt, sind der Geschäftsmann Lodhi und der Vikar Stewart deshalb an diesem Montagmorgen ins 65 Kilometer entfernte Oxford aufgebrochen. Im Ratssaal der Stadt hat sich die englische Wahlkreiskommission mit Landkarten, Videokamera und Tontechniker aufgebaut und lädt zur öffentlichen Anhörung. Sie will wissen, was die Bürgerinnen und Bürger von ihrem Vorschlag halten, die britische Demokratie gründlich neu zu vermessen. Wie die 242.500 Quadratkilometer Vereinigtes Königreich in *constituencies* aufgeteilt werden, ist eine der wichtigsten Stellschrauben des Mehrheitswahlrechts. Die aktuelle, sechste Wahlkreisreform nach 1944 ist besonders folgenreich und politisch umkämpft: Das Unterhaus soll verkleinert werden, außerdem muss die Kommission schärfer als bisher darauf achten, dass die Wahlkreise gleich groß ausfallen. Vor allem hat sie die schwierige Aufgabe, für den fairen Ausgang eines Stücks zu sorgen, in dem fast alle Protagonisten parteitaktisch motiviert sind.

In den engen Sitzreihen des Ratssaals von Oxford haben an diesem Morgen vor allem Lokalpolitiker im Anzug Platz genommen. Einige schauen etwas verblüfft, als die Gruppe aus Slough eintrifft. Der hochgewachsene Vikar im Stehkragen, Nazar Lodhi in Polohemd und Jackett und David Knibbs mit seinem Gehstock sind eine ungewöhnliche Koalition. Aus einer Ecke des Saals verfolgt ein Rentner mit einem soliden Vorrat an Kreuzworträtseln das Geschehen. „Die ganze Angelegenheit ist zu sehr von Zahlen bestimmt“, kommentiert er die Pläne der Kommission.

Wenn Chalvey zu Windsor gehört, können die meisten Wähler in Chalvey zuhause bleiben.

An den Zahlen liegt es auch, dass Chalvey den Wahlkreis wechseln soll. Bisher gehörte der Ort mit 13.000 Einwohnern zum Wahlkreis Slough. Nun soll der Vorort von Slough dem südlich gelegenen Wahlkreis Windsor zugeschlagen werden, der zu klein geraten ist: Windsor hat 68.834 eingetragene Wähler, doch die zentrale Regel des Mandats der Wahlkreiskommission lautet, dass ein Wahlkreis nicht weniger als 71.031 und nicht mehr als 78.507 registrierte Wähler umfassen darf. Nicht mehr als fünf Prozent Abweichung nach oben oder unten sind also erlaubt. Bisher erfüllen viele britische Wahlkreise diese Regel nicht. Zurzeit zählt der größte Wahlkreis 105.448 registrierte Wähler, der kleinste aber nur 54.232.

Aber Chalvey, trägt Nazar Lodhi in seiner Rede vor, „gehört nicht zu Windsor, die Menschen fühlen sich Slough zugehörig“. Chalvey sei ein Migrantenviertel, während in Windsor „englische Kultur“ herrsche. „Am Abend sieht man in Chalvey viele Menschen in traditionellen Kleidern in die Moschee gehen, das sieht man nicht in Windsor.“ Vikar Stewart, der zwei Gemeinden in Slough betreut, und gleich nach Lodhi ans Mikrofon tritt, bestätigt seinen Freund: „Wenn man nach Windsor geht, fühlt man sich als gehe man in eine ganz andere Welt.“

In Chalvey, scherzt er, habe er eher wenig zu tun. Als er sich nach seiner Rede wieder hinsetzt, klopf ihm Lodhi auf den Rücken.

Chalvey, wo knapp 80 Prozent der Einwohner laut Zensus “non-white British” sind und jedes fünfte Kind unter der Armutsgrenze lebt, dürfte dazu beigetragen haben, dass der Wahlkreis Slough seit 1997 mit soliden, aber nicht überragenden Mehrheiten an Labour ging. In Windsor sind knapp 80 Prozent der Wähler “white British”, jedes zehnte Kind lebt unter der Armutsgrenze. Windsor wählt Konservativ, und zwar ununterbrochen seit 1874. Bei der letzten Wahl 2015 gewann der Kandidat der Tories mit 63,4 Prozent der Stimmen, die Labour-Kandidatin erreichte nur 13,4 Prozent. Wenn Chalvey dem Wahlkreis Windsor zugeteilt wird, können die meisten Menschen in Chalvey bei der nächsten Unterhauswahl 2020 zuhause bleiben.

Die weichen Kriterien zählen

Doch genau das muss der Wahlkreiskommission egal sein. “Uns ist klar, dass wir in einer politischen Umgebung arbeiten, aber wir sind politisch unabhängig und Wahlergebnisse sind kein Kriterium für uns”, sagt Sam Hartley, der Generalsekretär der [englischen Kommission](#), in einer der vielen Pausen der Anhörung. Das [Gesetz, auf dessen Grundlage die Kommission arbeitet](#), verlangt, dass die zulässige Schwankung in der Wählerzahl von fünf Prozent um den Durchschnitt strikt eingehalten wird. Außerdem kann die Kommission geographische Gegebenheiten, Gemeindegrenzen und existierende Wahlkreise berücksichtigen – genauso wie *local ties* – lokale Zusammenhänge sozialer oder kultureller Art.

Vor allem für diese weichen Kriterien, die sich beim Hin- und Herschieben von Wahlkreisgrenzen am Computer kaum erkennen lassen, interessiert sich die Kommission bei den Anhörungen, die in ganz Großbritannien stattfinden. Im September hat sie ihre ersten Vorschläge präsentiert, bis Anfang Dezember können sie im Internet und bei den Anhörungen kommentiert werden. “Wir sind sehr zufrieden mit der Beteiligung”, sagt Sam Hartley, “es ist mehr als vor fünf Jahren“. Im Ratssaal von Oxford werden an zwei Tagen zwar nur 14 Rednerinnen und Redner ans Mikrofon treten, bei den fünf Anhörungen in London aber seien es mehr als 260 Teilnehmer gewesen. Im Frühjahr wird die Kommission alle Beiträge veröffentlichen, zur Diskussion stellen und anschließend prüfen, ob sie ihre Vorschläge noch einmal ändert. “Bei der letzten Wahlkreisreform wurden zwei Drittel der ursprünglichen Vorschläge nach den Anhörungen geändert”, erzählt Hartley.

Auch Nazar Lodhi ist mit dem Verfahren zufrieden. “Jeder, der sich dafür interessiert, wird auch gehört”, sagt er, als er das Rathaus zusammen mit seinen Mitstreitern verlässt. Die Arbeit der Wahlkreiskommissionen genießt hohes Ansehen, ihre Unabhängigkeit wird kaum in Zweifel gezogen. Eine Richterin am High Court von England und Wales sitzt der englischen Kommission vor, beigeordnete Kommissare für einzelne Regionen bringen ihre lokalen Kenntnisse ein und leiten die Anhörungen. Im Ratssaal geht es so höflich, sachlich und leise zu, dass einige Redner kaum zu hören sind. Hier ist nicht zu ahnen, wie umstritten die Reform ist.

Unabhängige Kommission statt Gerrymandering

[Gerrymandering sei die Wahlkreisreform, regen sich vor allem Labour-Politiker auf, die absichtliche Manipulation der Wahlkreisgrenzen zugunsten der Konservativen](#). Den Gerrymandering-Schlachtruf haben sie aus den Vereinigten Staaten importiert. In Wahlkreisen, die so zusammengebastelt wurden, dass sie zuverlässig Demokraten oder Republikanern zum Sieg verhelfen, und es unnötig machen, um die Wechselwähler in der politischen Mitte zu kämpfen, sehen viele den Grund für die Polarisierung der U.S.-amerikanischen Politik. Unabhängige Wahlkreiskommissionen gibt es in den Vereinigten Staaten allerdings nur in wenigen Bundesstaaten. Stattdessen kontrolliert oft die politische Mehrheit in den Bundesstaaten die Wahlkreisgrenzen und scheut sich nicht, Wahlkreise zu ziehen, die aussehen wie [“Bart Simpson mit einer Angelrute”](#).

Derart unförmige, durch und durch manipulierte Wahlkreise wird es in Großbritannien nicht geben. Doch die Opposition in Westminster kritisiert die Regeln der Wahlkreisreform. So soll die Zahl der Unterhaussitze – und damit der Wahlkreise – von 650 auf 600 sinken. Das verschlankte Parlament war ein altes Wahlversprechen der Tories – die teilweise Selbstabschaffung als Angebot an die besonders Politikverdrossenen. Dadurch verschärfen sich die Auswirkungen der Wahlkreisreform: [Bei einer Simulation der Unterhauswahl 2015 in den geplanten neuen Wahlkreisen würde Labour in England und Wales 28 Sitze weniger erhalten, die Konservativen](#)

aber nur 10 Sitze weniger. Beiden Parteien steht vor der nächsten Wahl eine Reise nach Jerusalem um die aussichtsreichen Sitze bevor, die vor allem in der zerstrittenen Labour-Partei mit erhöhtem Ehrgeiz gespielt werden wird.

Labour stört sich außerdem daran, dass als Grundlage der Reform die Zahl der registrierten Wähler am Stichtag 1. Dezember 2015 dient. Die Wahlkreisgröße nach registrierten Wählern, nicht etwa nach Zahl der Wahlberechtigten, Bürger oder Menschen zu bemessen, mag diskutabel sein, ist aber seit langem gängige Praxis. Allerdings haben sich seit dem Stichtag im Zuge des EU-Referendums mehr als zwei Millionen Wählerinnen und Wähler neu registriert und bleiben deshalb bei dieser Reform unberücksichtigt. Die meisten von ihnen dürften eher jung, Brexit-Gegner und keine Tory-Anhänger sein. Wahlkreise mit guten Labour-Aussichten könnten daher neu gezogen werden, obwohl ihre Wählerzahl mittlerweile nicht mehr zu niedrig ist.

Ron Johnston, emeritierter Professor für Geographie an der Universität Bristol, hält den Gerrymandering-Vorwurf trotzdem für falsch. Er forscht seit mehr als 40 Jahren zur politischen Geographie Großbritanniens. "Die Wahlkreisreform hat keine überparteiliche Unterstützung, weil Labour von Anfang an erkannt hat, dass sie von den neuen Regeln benachteiligt werden", schreibt Johnston in einer E-Mail. Die Reform sei aber kein Gerrymandering. Vielmehr werde nur ein unfairer Vorteil zugunsten von Labour beseitigt: In den letzten 60 Jahren sei die Bevölkerung in den Wahlkreisen, die Labour gewinnt, relativ zur Bevölkerungszahl in Tory-Wahlkreisen gesunken. Bei gleichem Stimmenanteil gewinne Labour dadurch mehr Sitze als die Tories, argumentiert Johnston zusammen mit seinen Kollegen David Rossiter und Charles Pattie in einem noch unveröffentlichten Aufsatz. In den neuen Wahlkreisen werde dieser Labour-Vorteil beseitigt.

“Die Konservativen haben die neuen Regeln eingeführt, um den Labour-Vorteil zu beseitigen”

Die neue Gleichheitsbegeisterung der Tories wird also auch von Kalkül gespeist. "Die Konservativen haben die neuen Regeln eingeführt, um den Labour-Vorteil zu beseitigen", schreibt Johnston. Bei früheren Wahlkreisreformen wurden noch große Schwankungen in der Größe der Wahlkreise hingenommen. Stattdessen hatten lokale Gegebenheiten und die Übereinstimmung mit Gemeindegrenzen größeres Gewicht. Diesmal hat die Gleichheit Vorrang, was zu ungewohnten Grenzverschiebungen führt. Im Südwesten Englands etwa soll ein neuer Wahlkreis den Fluss Tamar, die historische Grenze zwischen Cornwall und der Grafschaft Devon überschreiten. [In Cornwall führte das zu Empörung, der Vorschlag sei ein Angriff auf die lokale Identität.](#)

Im Ratssaal von Oxford hat mittlerweile Liz Wade Platz genommen, Stadträtin der Liberal Democrats. Empört ist Wade nicht, aber auch sie hat etwas zur lokalen Identität zu sagen. Die Lib Dems wollen verhindern, dass zwei Stadtteile im Norden Oxfords dem Wahlkreis Oxford-Ost zugeschlagen werden. "Die nördlichen Stadtteile gleichen sich in ihrer Geschichte und ihrer Architektur", trägt Wade vor, sie seien eine "starke urbane Gemeinschaft". Würde man nun zwei der Stadtteile in einen anderen Wahlkreis verschieben, "würde eine Lücke in der Nord-Oxford Community entstehen, die sich in den letzten 150 Jahren organisch entwickeln konnte", sagt Wade und verweist auf ein lokalhistorisches Buch, das sie verfasst hat.

Verlässt man das Rathaus und geht ein paar Schritte, erschließt sich auch beiläufigen Betrachtern schnell, was Nord-Oxford vom Osten der Stadt unterscheidet: Im Norden säumen alte Bäume breite Straßen, die Häuser sind großzügig gebaut. Am späten Nachmittag stauen sich hier die Autos, wenn Eltern ihre Kinder vor den vielen Privatschulen der Gegend abholen. Im Osten der Stadt dagegen drängeln sich schmale Reihenhäuser aneinander, auf der viel zu engen Hauptstraße, die ins Industriegebiet führt, locken *cheap eats* und polnische Lebensmittelläden.

Ein Wahlkreis, der den Norden mit dem Osten der Stadt kombiniert, wäre sicher keine "organische Entwicklung". Aber müssen die Menschen in Nord-Oxford eine Identitätskrise befürchten, weil sie sich demnächst ihren Parlamentsabgeordneten mit dem Osten der Stadt teilen? Wäre ein sozial gemischter Wahlkreis nicht ein willkommener Anstoß für eine Politik des Interessenausgleichs, für die Wählerinnen und Wähler in der Mitte? Liz Wade glaubt das nicht. "Das wäre ein sehr schwieriger Wahlkreis", sagt sie nach ihrem Vortrag. Es sei heute schon anspruchsvoll genug, alle Interessen innerhalb eines Wahlkreises zu berücksichtigen.

Einige historisch gewachsene Gemeinschaften und lokale Identitäten, die in den Anhörungen beschworen werden, sind vielleicht etwas weniger tief verwurzelt, als es vorgetragen wird. Solche Argumente, schreibt der Geograph Ron Johnston, seien häufig "Mittel zum Zweck" – schließlich sei es ja kein zulässiges Argument, dass man Stimmenverluste befürchtet. Die Liberaldemokratin Liz Wade bestreitet auch nicht, dass die Wahlchancen der Lib Dems in dem bestehenden Wahlkreis besser sind. 2010 schlugen die Konservativen die Liberalen im Wahlkreis von Nord-Oxford mit weniger als 200 Stimmen Vorsprung. "Jetzt wird es für die Lib Dems noch schwerer, den Abgeordneten zu stellen", sagt sie, will ihre Argumente dadurch aber nicht entwertet sehen: "Wenn man die zwei Stadtviertel aus Nord-Oxford heraus nimmt, macht man etwas wirklich Bizarres."

Im nächsten Frühjahr werden die Kommissarinnen und Kommissare alle Eingaben skeptisch prüfen. Sie werden sich gut überlegen, ob ein Migrantenstadtteil wie Chalvey nicht zur weißen Upper-Class-Gegend um Windsor passen kann, oder die Architektur von Nord-Oxford neuen Wahlkreisgrenzen entgegen steht. Die Kommission werde "ihre eigenen Kenntnisse und Urteilskraft" nutzen, erklärt Sam Hartley, ihr zurückhaltender Generalsekretär. Verschaukeln lassen wird sie sich nicht, ist sich Ron Johnston sicher: "Sie ist sehr gut darin, Behauptungen zu durchschauen."

2018 wird die Kommission ihre abschließenden Empfehlungen vorlegen. Umgesetzt werden sie nur, wenn das Unterhaus sie annimmt. Da die konservative Mehrheit von der Reform am stärksten profitieren dürfte, ist das wahrscheinlich. Das britische Wahlsystem wird dann etwas gerechter sein als heute – so weit das im Mehrheitswahlrecht möglich ist. Die eigennützigen Motive, aus denen sich die Tories die Gleichheit, und die Opposition die Pflege lokaler Identitäten auf die Fahne geschrieben haben, werden der Sache nicht geschadet haben.

LICENSED UNDER CC BY NC ND

SUGGESTED CITATION Bubenheimer, Filip: *Wahlkreisreform in UK: die Neuvermessung des Mehrheitswahlrechts*, *VerfBlog*, 2016/11/17, <http://verfassungsblog.de/wahlkreisreform-in-uk-die-neuvermessung-des-mehrheitswahlrechts/>.